



21.454

Parlamentarische Initiative

Marra Ada.

**Damit die Anspruchsvoraussetzungen
für die Sozialhilfe und die Folgen
des Sozialhilfebezugs nicht zusätzlich
zur Verarmung beitragen**

Initiative parlementaire

Marra Ada.

**Pour que les conditions d'accès
à l'aide sociale et les conséquences
du fait d'y accéder ne deviennent pas
des éléments de paupérisation
supplémentaires**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.12.22 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Meyer Mattea, Feri Yvonne, Gysi Barbara, Imboden, Mäder, Maillard, Mettler, Prelicz-Huber, Wasserfallen Flavia, Weichelt)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Meyer Mattea, Feri Yvonne, Gysi Barbara, Imboden, Mäder, Maillard, Mettler, Prelicz-Huber, Wasserfallen Flavia, Weichelt)

Donner suite à l'initiative

Präsidentin (Riniker Maja, zweite Vizepräsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Marra Ada (S, VD): L'aide sociale est le dernier filet quand une personne a perdu son emploi et que, malgré tous ses efforts, elle n'en a pas retrouvé lorsqu'elle touchait les prestations de l'assurance-chômage. Or, avec les différentes évolutions et restrictions qu'a connues l'aide sociale, nous parvenons aujourd'hui à la situation paradoxale que soit l'aide sociale appauvrit les personnes qui y recourent, soit les personnes n'y recourent pas mais s'endettent au-delà de leurs capacités et tombent dans la précarité.

Il y a trois raisons pour lesquelles les personnes qui recourent à l'aide sociale tombent dans la précarité. Il y a d'abord le remboursement de l'aide reçue, qui ne permet pas aux personnes de sortir la tête de l'eau et d'aller de l'avant une fois qu'elles ont un revenu. Certaines recourent même au surendettement pour épouger cette dette. La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) dit que l'aide sociale est le retour





à une indépendance économique et qu'il faut éviter de compromettre cette indépendance en posant trop d'exigences pour le remboursement de la dette. Selon la CSIAS, le montant maximal exigible devrait être la moitié de la différence entre les charges de ménage et le revenu nouvellement acquis. Le remboursement devrait commencer au plus tôt une année après le début de la nouvelle activité et ne pas excéder quatre ans. Quatorze cantons exigent un remboursement sur la base du revenu. Onze ne suivent pas la recommandation des quatre ans, dont cinq ont précisé que la durée était supérieure.

Le deuxième aspect de mon initiative porte sur le montant maximal des réserves possibles pour avoir droit à l'aide sociale, soit la somme à disposition au-dessus de laquelle il est impossible de toucher l'aide sociale. La CSIAS recommande 4000 francs pour une personne seule, 8000 francs pour un couple et 2000 francs par enfant. Si des aléas, tels qu'un deuil ou des problèmes dentaires, surviennent, c'est totalement insignifiant. Un canton fixe un seuil de réserve plus élevé et cinq cantons plus bas, les autres suivent les recommandations de la CSIAS. L'aide sociale ne doit pas attendre que la personne soit complètement sous l'eau pour qu'elle puisse la toucher. Qu'est-ce que 4000 francs de réserve pour une personne seule?

La troisième chose que je demande dans mon initiative, c'est l'interdiction du traitement différencié des montants en fonction du passeport ou du permis de séjour, dans un même lieu d'application cantonal ou communal. Le Grand Conseil bernois avait voté en 2018 une loi prévoyant qu'un ressortissant étranger pourrait percevoir un forfait jusqu'à 30 pour cent inférieur à celui d'un Suisse. La population bernoise s'est exprimée sur cette réforme en 2019 et l'a rejetée.

Je considère qu'il faut mettre en place des garde-fous, car les cantons d'Argovie et de Bâle-Campagne suivent une logique similaire. Mais enfin, au nom de quoi et par quelle magie un étranger verrait-il ses frais fixes baisser par rapport à une personne possédant un passeport suisse et devrait donc recevoir moins d'aide sociale? C'est pour ces raisons que les personnes s'endettent excessivement: il s'agit de vivre sans recourir à l'aide sociale. Ce non-recours à l'aide sociale a été peu chiffré au cours du temps. L'étude de 2016 parle de 26 pour cent de personnes n'y recourant pas pour le canton de Berne. Caritas parle, de manière générale, de 40 pour cent.

C'est donc pour toutes ces raisons que j'ai déposé cette initiative: interdire l'obligation de remboursement de l'aide sociale, estimer un montant maximum des réserves possibles pour pouvoir avoir droit à l'aide sociale à un niveau plus haut que le niveau actuel, interdire la possibilité de traitements différenciés des montants en fonction du passeport ou permis de séjour/d'établissement dans un même lieu d'application cantonal ou communal.

Je me rends parfaitement compte que mon initiative comporte beaucoup d'éléments, mais je pense qu'il est important que nous reparlions de l'aide sociale, que l'on observe quel était initialement son rôle – aider les gens à sortir de la précarité – et ce qu'elle est en train de devenir, qu'on y recoure ou pas, soit une arme de paupérisation, si ce n'est une arme automatique, du moins potentielle.

Meyer Mattea (S, ZH): Ich glaube, den meisten von uns geht es ähnlich: Wir freuen uns nach dieser Session auf ein paar freie und hoffentlich gemütliche Tage mit ausgiebigem Essen, Weihnachtsgeschenken für die Kinder und die Liebsten, vielleicht gibt es auch ein paar Tage im Schnee. Armutsbetroffene können davon nur träumen. Armut bedeutet, zu allem immer Nein sagen zu müssen – Nein sagen zum Kind, das mit seinen Schulkolleginnen und Schulkollegen Schlittschuhlaufen gehen möchte; Nein sagen zur Freundin, die ins Kino gehen möchte; Nein sagen zu den eigenen Bedürfnissen, die man im Leben hat. Für sehr viele Menschen ist das die Realität. 1,3 Millionen Menschen, die in der Schweiz leben, sind armutsgefährdet oder armutsbetroffen. Viele davon sind Kinder und Menschen, die arbeiten. Sie werden ständig für ihre Situation selber verantwortlich gemacht und verdächtigt, nichts oder wenig leisten zu wollen.

Armut ist kein individuelles Problem. Es ist nicht das Versagen von Einzelnen, sondern kann uns alle treffen. Es sind Menschen von Arbeitslosigkeit betroffen, die einen Unfall haben, eine Krankheit erleiden, eine Scheidung erleben und danach in Armut fallen.

Eigentlich würde hier, in einem solchen Moment, die Sozialhilfe greifen. Aktuell beziehen sie in der Schweiz auch 270 000 Menschen, wobei auch hier sehr viele arbeiten oder aber Kinder sind. Eigentlich wären noch sehr viel mehr Menschen berechtigt, diese Hilfe in Notlagen beziehen zu können. Sie verzichten aber aus ganz unterschiedlichen

AB 2022 N 2323 / BO 2022 N 2323

Gründen darauf. Weshalb? Weil sie Angst haben vor Stigmatisierung, weil sie Scham empfinden oder weil die politische Situation sie dazu gezwungen hat, Scham zu empfinden. Es gibt auch welche, die Angst haben, ihre Aufenthaltsbewilligung zu verlieren, oder die zu wenig Informationen haben. Oder die finanziellen Reserven, die man noch haben kann, sind derart tief angesetzt, dass eine Verschuldung oder eine Überschuldung





bevorzugt wird.

Gleichzeitig bestehen enorm grosse kantonale Unterschiede – als ob es einen Unterschied machen würde, ob man im Kanton Aargau oder im Kanton Tessin armutsbetroffen ist. Es bestehen Unterschiede darin, wie hoch die Grundentschädigung ist, welche Bedingungen man erfüllen muss, um Sozialhilfe erhalten zu können, und welche Bedingungen man hat, wenn man Sozialhilfe wieder zurückzahlen muss. Es bestehen Unterschiede je nachdem, ob man einen Schweizer Pass hat oder nicht. Selbst der Bundesrat schreibt in einem Bericht aus dem Jahr 2015, dass sich Unterschiede rechtsstaatlich nur insoweit rechtfertigen liessen, als sie Unterschiede in den Lebenshaltungskosten widerspiegeln würden. Die existierenden Unterschiede zwischen den Kantonen, aber auch zwischen Sozialhilfebeziehenden mit und solchen ohne Schweizer Pass, bestehen weit darüber hinaus. Die parlamentarische Initiative Marra will genau hier ansetzen und die Hürden abbauen.

Heute müssen Betroffene jeden Franken zweimal umdrehen. Das verschlechtert ihre Chance auf Integration. Oder anders gesagt: Wer dauernd knapp bei Atem ist, lebt in ständiger Angst davor, zu ersticken. Da bleibt wenig Zeit für anderes.

Machen wir all den Betroffenen ein frühzeitiges Weihnachtsgeschenk, und hören wir endlich damit auf, Arme zu bekämpfen. Beginnen wir damit, Armut zu bekämpfen, und stimmen wir der parlamentarischen Initiative zu.

Herzog Verena (V, TG), für die Kommission: Kollegin Marra verlangt mit ihrer parlamentarischen Initiative, das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) dahin gehend anzupassen, dass eine Pflicht zur Rückerstattung der Sozialhilfe an die Kantone verboten und ein einheitlicher Vermögensfreibetrag festgelegt wird. Zudem soll eine Differenzierung der Sozialhilfebeiträge je nach Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung innerhalb eines Kantons oder einer Gemeinde verboten werden.

Die Meinungen in der Kommission gingen insofern auseinander, als die Minderheit Sozialhilfebeziehende entlasten möchte, indem die Verpflichtung zur Rückzahlung aufgehoben werden soll. Sie trauen den Sozialhilfebeziehenden nicht zu, wieder auf eigenen Beinen stehen zu können, wenn sie einmal eine Arbeitsstelle erhalten haben.

Für die formale Einschätzung betreffend die Rechtsetzungskompetenz des Bundes im Bereich der Sozialhilfe kann man sich auf die Berichte des Bundesrates stützen, die 2015 zur Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistung und 2019 zu den Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe von Ausländerinnen und Ausländern erstellt wurden. Es ist so, dass der Bund, gestützt auf Artikel 12 der Bundesverfassung zur Nothilfe und Artikel 115 der Bundesverfassung, der auch die Grundlage für das ZUG ist, über keine materiell-rechtlichen Kompetenzen verfügt, um im Bereich der Sozialhilfe tätig zu werden. Das ZUG regelt die interkantonale Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, es ist eine rein koordinationsrechtliche Kompetenz.

In gewissen Teilbereichen hat der Bundesrat umfassendere, aber sachlich begrenzte Kompetenzen, so zum Beispiel nach Artikel 40 der Bundesverfassung zu den Rechten und Pflichten der Auslandschweizerinnen und -schweizer im Bereich der Sozialhilfe, nach Artikel 114 zur Arbeitslosenversicherung und nach Artikel 121 der Bundesverfassung betreffend die Regelung der Sozialhilfe für den Asyl- und Ausländerbereich. Es ist gewollt, dass es je nach Gruppen unterschiedliche Bestimmungen und Ansätze gibt. Personen, die dem Regelungsbereich des Asyl- oder des Ausländergesetzes unterliegen, werden anders behandelt als die übrigen sich in der Schweiz aufhaltenden Personen.

Nun weiter zur inhaltlichen Einschätzung: Der Bundesrat hat immer betont, dass ihm die Harmonisierung der Sozialhilfe wichtig ist und dass einheitliche Standards zentral sind. Er hat aber die Haltung der Kantone respektiert, die 2015 ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe abgelehnt haben. Der Bundesrat hat aber auch betont, dass er die weiteren Entwicklungen verfolgen werde. Das tut er, unter anderem im Namen der Nationalen Plattform gegen Armut, eines gemeinsamen Programms von Bund und Kantonen, das derzeit bis 2024 befristet ist. Weiter wird es im Rahmen eines Auftrags getan, der 2019 von der WBK-S gegeben wurde, nämlich ein nationales Armutsmonitoring durchzuführen und alle fünf Jahre einen Bericht zu publizieren. Der erste Bericht ist für 2025 vorgesehen. Darin werden diese aktuellen Themen – die Fragen des Nichtbezugs und der Verschuldung von Sozialhilfeempfängenden – vertieft behandelt.

Aufgrund dieser Erkenntnisse entschied die Mehrheit der Kommission, dass ein striktes Verbot, wie es die parlamentarische Initiative fordert, nicht angebracht ist. Die Kommission hat der parlamentarischen Initiative mit 13 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung keine Folge gegeben.

Nantermod Philippe (RL, VS), pour la commission: Il pourrait paraître bienvenu d'unifier les conditions d'accès à l'aide sociale pour lutter contre la précarité. Une telle mesure permettrait de garantir l'égalité des chances pour tous les individus en situation de précarité, quelles que soient leur situation géographique ou leur situation



personnelle. Actuellement, les conditions d'accès à l'aide sociale varient d'une région à l'autre, d'un canton à l'autre, ce qui peut créer des inégalités entre les personnes en situation de précarité. Cette proposition permettrait d'éviter des situations bureaucratiques et complexes aux personnes en situation de détresse. En effet, actuellement, les différentes réglementations en matière d'accès à l'aide sociale peuvent être difficiles à comprendre et à mettre en oeuvre pour les personnes en situation précaire, ce qui peut entraîner des retards dans l'obtention de l'aide sociale, avec des conséquences néfastes sur leur situation.

Mme Marra, par son initiative parlementaire, propose ainsi, d'une part, d'unifier les règles sur le plan fédéral et, d'autre part, d'adopter des règles qui ne soient pas des freins d'accès à l'aide sociale. Toutefois, la majorité de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique vous invite à ne pas donner suite à cette initiative pour les raisons suivantes.

L'initiative vise à interdire le principe de remboursement de l'aide sociale, à fixer au niveau national les règles de fortune, à interdire les règles différenciées selon l'origine de la personne. Pour la majorité de la commission, nonobstant les avantages de l'initiative, les cantons doivent garder une autonomie dans la mise en oeuvre de l'aide sociale, qui reste une compétence exclusivement cantonale du point de vue du fédéralisme. En particulier, il doit être tenu compte des expériences locales pour encourager l'indépendance financière des bénéficiaires de l'aide sociale. Ainsi, le principe du remboursement de l'aide sociale, qui est particulièrement visé par cette initiative parlementaire, est soutenu par la majorité de la commission, qui estime qu'il doit toujours être possible d'exiger des anciens bénéficiaires de l'aide sociale qui sont revenus à meilleure fortune de rembourser l'aide qu'ils ont perçue.

La majorité de la commission rappelle que l'aide sociale n'est pas une assurance sociale, contrairement par exemple à l'assurance-vieillesse et survivants ou à l'assurance-chômage, pour lesquelles les assurés cotisent avant de percevoir des prestations.

Par ailleurs, les cantons doivent rester libres de fixer des limites de revenu et de fortune pour accéder à l'aide sociale qui tiennent compte des réalités locales, qui peuvent varier selon que l'on habite en zone urbaine ou en région campagnarde, dans la mesure où ils s'en acquittent. Le principe "qui paie commande" mérite de s'appliquer en l'espèce.

D'autres cantons ont mis en oeuvre des contrats d'intégration et exigent de certaines personnes, de certaines catégories de population à l'aide sociale, de fournir des prestations en échange de la perception de l'aide sociale. L'intervention des cantons a pu porter des fruits en matière d'intégration dans certaines régions. Il semblerait que l'application de

AB 2022 N 2324 / BO 2022 N 2324

cette initiative parlementaire pourrait contrecarrer ces efforts bienvenus. Ainsi, la souveraineté cantonale et la répartition des tâches plaident en défaveur de l'initiative parlementaire Marra.

Une minorité de la commission estime quant à elle que l'uniformisation des règles d'accès à l'aide sociale permettrait de lutter utilement contre la paupérisation de la population. Elle serait favorable à l'adoption d'une législation harmonisée en Suisse en matière d'aide sociale.

Par 13 voix contre 10 et 1 abstention, la commission vous invite à ne pas donner suite à cette initiative parlementaire.

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Die Mehrheit beantragt, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit Meyer Mattea beantragt, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.454/25967)

Für Folgegeben ... 79 Stimmen

Dagegen ... 106 Stimmen

(5 Enthaltungen)